

**URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM
PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



Oleh:

AGUNG PRASETIAWAN

No. Mahasiswa: 06 410 397

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016

**URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM
PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**

Oleh:

AGUNG PRASETIAWAN

No. Mahasiswa: 06 410 397

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2016

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM
Pemerintahan di Indonesia**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan ke

Depan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Pendadaran

pada Tanggal *04 Januari 2017*

Yogyakarta, *20 Januari 2017*

Dosen Pembimbing Skripsi,

(Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum)
NIP/NIK. 904100108

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN

2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM

PEMERINTAHAN DI INDONESIA


Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/ Pendararan
Pada Tanggal 09 Januari 2017 dan Dinyatakan Lulus

Yogyakarta, 25 Januari 2017

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : (Prof. Dr. Ni'matul Huda, SH., M.Hum.)
2. Anggota : (Sri Hastuti Puspitasari, SH., M.Hum.)
3. Anggota : (Dr. Drs. H. Muntoha, SH., M.Ag.)



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. AUNUR RAHIM FAQIH, S.H., M.Hum)

NIP/NIK. 844100101

**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : Agung Prasetiawan

Nim : 06410397

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah (plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.



Yogyakarta, 25 Januari 2017
Yang membuat pernyataan

(Handwritten signature)



(Agung Prasetyawan)
06410397

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Agung Prasetiawan
2. Tempat Lahir : Lamongan
3. Tanggal Lahir : 15 September 1987
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Jalan Kaliurang KM 10 Rejosari RT 07/RW 43,
Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
7. Alamat Asal : Desa Kembangan Rt. 03 Rw. 01, Kecamatan
Sekaran, Kabupaten Lamongan
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Supriadi
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Siti Aminah
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Alamat Orang Tua : Desa Kembangan Rt. 03 Rw. 01, Kecamatan
Sekaran, Kabupaten Lamongan
10. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : MI Salafiyah Al-Fattah Siman, Sekaran,
Lamongan
 - b. SLTP : MTs Negeri Laboratorium Fakultas Tarbiyah
IAIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta
 - c. SLTA : SMAN 1 Sekaran, Lamongan
11. Organisasi : -
12. Hobby : Kicau Mania, Plecimania, Sepak Bola,

Yogyakarta

Yang Bersangkutan,

(Agung Prasetiawan)
NIM. 06410397

HALAMAN MOTTO

“Hai orang-orang yang beriman, Jadikanlah sabar dan shalatmu Sebagai penolongmu, sesungguhnya Allah beserta orang-orang yang sabar” (Al-Baqarah: 153)

Man Jadda Wa Jadda

“Siapa yang bersungguh-sungguh akan berhasil”

“Jadilah Bos dan Jongos bagi diri sendiri”

“Sekecil apapun ilmu jika itu bermanfaat positif, amalkan..”

“Sometimes you got to run before you can walk” (Iron Man)



HALAMAN PERSEMBAHAN



Skripsi ini saya persembahkan untuk :

- 1. Orang tua tercinta Bapak dan Ibu yang senantiasa melimpahkan kasih sayang, semangat, dukungan serta doa.*
- 2. Saudaraku Mas Heru dan Dik Toro.*
- 3. Almamater yang selalu saya banggakan.*

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirrabil'alamin, Segala puji Allah SWT yang telah memberikan kasih sayang dan kekuatan kepada penulis yang membuat segala hal menjadi mungkin dan yang membuat sulit menjadi mudah. Sujud syukurku atas nikmat dan rizki-Mu karena berkat rahmat, taufik, hidayah, bimbingan serta kehendak-Nya skripsi ini dapat terselesaikan walaupun dalam bentuk sederhana. Shalawat serta salam semoga dilimpahkan kepada Nabi Muhammad SAW yang telah menunjukkan jalan yang terang benerang bagi umat Islam.

Penyusunan penulisan hukum merupakan tugas wajib dan diajukan sebagai salah satu syarat ketentuan akademik sebagai tugas akhir guna meraih gelar Sarjana di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.

Terwujudnya skripsi ini tidaklah mudah, begitu penuh dengan rintangan, tantangan dan hambatan yang harus penulis lewati dengan penuh kesabaran dalam proses penyusunannya. Oleh karena itu dengan penuh ketulusan, keiklasan dan rasa hormat penulis menyatakan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada berbagai pihak yang telah mengulurkan tangan membantu penulis selama mengikuti pendidikan sampai penyelesaian skripsi ini, antara lain :

1. Bapak Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
2. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda. SH., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah membimbing penulis dalam menyusun penulisan hukum ini;

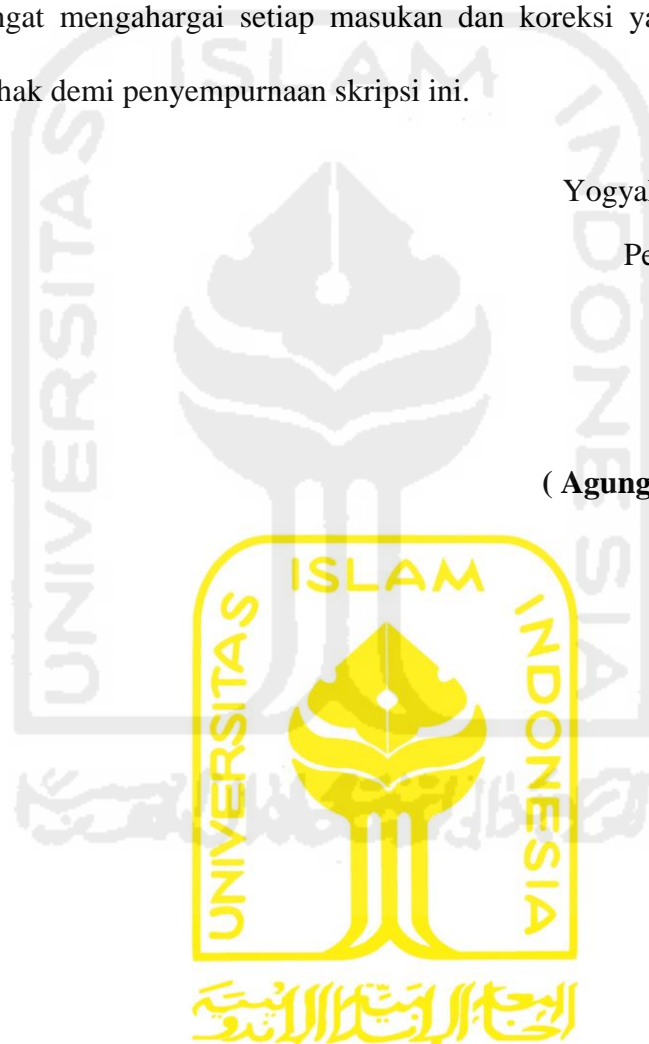
3. Staf pengajar dan staf administrasi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan penulisan hukum ini;
4. Bapak (Supriadi) dan Ibu (Siti Aminah) yang telah banyak melimpahkan kasih sayang, memberikan nasehat, dukungan, semangat, serta doa bagi kesuksesan penulis. Sebab tanpa ridho dan doa dari Ibu dan Bapak tidak mungkin penulis dapat sampai pada titik penyelesaian penulisan tugas akhir untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum;
5. Saudara-saudaraku yang selalu mendukung Mas Heru dan Dik Toro;
6. Pakdeku pakde Onyek, Paman-pamanku Manuji dan Cak Irul
7. Wanita-wanita terindah dalam hidupku Naimah, Ika Desi Cahyani, Miyu dan Erni Cubitus
8. Teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Aji Intel. SH., Bagus Riyanto. SH., Bayu Krisnapati. SH., M.Hum., Deden Felani. SH., Edwin Yudo S. SH., Kemis Guska Laksono. SH., Ikhwan Wayudi. SH., Ragiel Ahmad (Nawawi). SH., yang selalu membantu penulis dalam banyak hal dan juga memberikan motivasi serta semangat dalam penyelesaian skripsi ini.
9. Sahabat-sahabatku KKN Unit 63 Angkatan 40 Rahman Sayuti, Abi Setyantho, Bagus Riyanto, M. Ikhsan, Tera Salsabiela, Dian DPS, dan Susi Hidayati yang telah banyak memberikan keceriaan selama masa KKN;
10. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang juga telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Dan akhir kata, dengan segala kerendahan hati, penulis persembahkan skripsi ini. Semoga skripsi dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan serta penulis sendiri. Peni menyadari sepenuhnya tiada hasil tanpa usaha dan doa. Demikian pula skripsi ini, terdapat begitu banyak kekurangan baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Penulis sangat menghargai setiap masukan dan koreksi yang konstruktif dari berbagai pihak demi penyempurnaan skripsi ini.

Yogyakarta,.....

Penulis

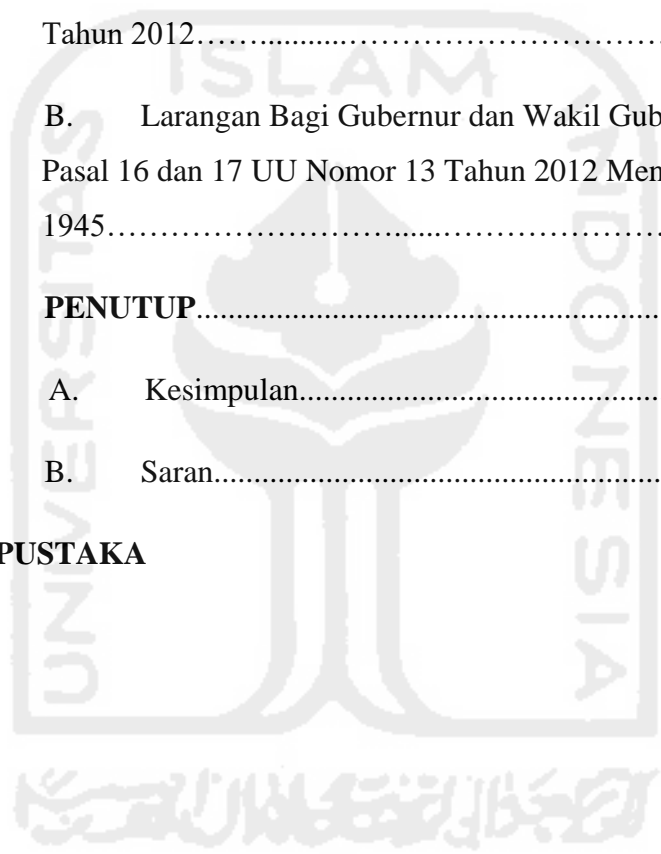
(**Agung Prasetiawan**)



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
HALAMAN MOTTO	vii
HALAM PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR	ix
DAFTAR ISI	xii
ABSTRAK	xiv
BAB I	
PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Tinjauan Pustaka.....	8
E. Metode Penelitian.....	24
BAB II	
TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN DAERAH ISTIMEWA DALAM NKRI	27
A. Otonomi Daerah.....	27
B. Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	32

	C.	Daerah Istimewa.....	45
BAB III		URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM PEMERINTAHAN DI INDONESIA.....	56
	A.	Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dilarang Turut Serta Dalam Perusahaan dan Berpartai Politik Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012.....	56
	B.	Larangan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dalam Pasal 16 dan 17 UU Nomor 13 Tahun 2012 Menurut UUD 1945.....	64
BAB IV		PENUTUP.....	69
	A.	Kesimpulan.....	69
	B.	Saran.....	71
DAFTAR PUSTAKA			



ABSTRAK

Penelitian ini berjudul “*Urgensi Pasal 16 dan 18 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY Dalam Sistem Pemerintahan Di Indonesia*”. Studi ini bertujuan untuk mengetahui urgensi pasal 16 dan 18 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan Gubernur dan wakil Gubernur dalam menjadi anggota perusahaan dan politik, apakah larangan tersebut bertentangan dengan Undang-Undang NRI 1945. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Mengapa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut UU No. 13 Tahun 2012?; Apakah Larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945?. Metode pendekatan penelitian bersifat normatif dan historis. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi dokumen/pustaka yang berhubungan dengan penelitian dan mengkorelasikan data yang berhubungan dengan tema mengenai sejarah yang terkait keberadaan keistimewaan Yogyakarta. Analisis dilakukan dengan metode deskriptif kualitatif. Hasil studi ini menunjukkan bahwa negara menjamin adanya hak Istimewa di Yogyakarta dengan mengundangi-undangkan UU No. 13 Tahun 2012, namun ada polemik dalam UU tersebut karena ada pasal yang seakan-akan adanya diskriminasi terhadap Gubernur dan wakil Gubernur DIY khususnya tentang larangan turut serta dalam perusahaan dan berpolitik karena ini merupakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 pasal 28 khususnya mengenai hak bekerja dan berserikat. Tapi karena adanya kekhususan dalam DIY maka ada peraturan-peraturan tertentu dalam Pemerintahan DIY yang tidak ada dalam peraturan daerah lain termasuk adanya peraturan mengenai larangan terhadap Gubernur dan Wakil Gubernur yang terdapat dalam Pasal 16 dan Pasal 18.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sebagaimana diketahui, bangsa Indonesia yang heterogen berciri majemuk berimplikasi pada setiap kehidupan masyarakat di daerah satu dengan daerah lain berbeda, maka di setiap daerah mempunyai pemerintahan dan peraturan daerah berbeda dengan daerah lain. Dengan adanya otonomi daerah setiap daerah bisa mengatur daerahnya sendiri namun tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang.

Ditinjau dari segi ketatanegaraan, pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara (Indonesia), perihal pemerintah daerah itu sendiri, serta hubungannya dengan pemerintah pusat tergantung bentuk dan susunan negaranya, yakni apakah negara itu berbentuk kesatuan atau serikat. Jika bentuk negaranya kesatuan, masih dapat dibedakan apakah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.¹

Berdasarkan Pasal 1 angka (7) UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

¹ M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982, hlm. 146.

Di sisi lain, pemerintahan daerah harus pula memandang keberagaman daerah yang sifatnya tidak sama antar daerah satu dengan daerah yang lain. UUD NRI 1945 telah memberikan sinyal positif akan hal itu, sekiranya UU No. 32 Tahun 2004 dianggap belum mengakomodir keseluruhan keseluruhan hak-hak atas daerah, maka dari itu perlu kiranya daerah-daerah yang memiliki keistimewaan atau kekhususan memiliki aturan perundang-undangan tersendiri berdasarkan UUD NRI 1945, baik mengenai hubungan antara pemerintah pusat dan daerah², hubungan keuangan³, penghormatan terhadap daerah-daerah tersebut⁴, serta pengakuan negara atas hak-hak tradisional daerah yang ada dan tumbuh dalam masyarakat dalam wilayah tertentu di Indonesia⁵.

Pemberlakuan peraturan perundang-undangan oleh pusat terhadap daerah-daerah yang memiliki ciri khas tersendiri merupakan pelimpahan wewenang yang bersifat tidak seragam antar satu daerah dengan daerah yang lain yang sama mempunyai keistimewaan atau kekhususan karena setiap daerah daerah yang mempunyai keistimewaan atau kekhususan berbeda di setiap daerah. Wilayah tertentu dalam satu negara diberikan kewenangan-kewenangan khusus yang tidak diberikan kepada wilayah-wilayah lain.

Irfan Ridwan Maksum berpendapat, mengenai pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terkait Daerah Istimewa Yogyakarta yang terkesan mempersoalkan nilai monarki dalam kontruksi pemerintahan

² Pasal 18 A ayat (1) UUD NRI 1945.

³ 18 A ayat (2) UUD NRI 1945.

⁴ 18 B ayat (1) UUD NRI 1945.

⁵ Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945

Yogyakarta, sebetulnya tidak tepat menempatkan monarki dan demokrasi sebagai nilai-nilai yang saling berposisi. Sebuah sistem monarki dapat hidup secara demokrasi dengan efektif dan sukses seperti yang terjadi di Inggris, Jepang, Belanda dan Monako. Sistem monarki di tingkat lokalpun dapat terjadi di negara demokratis dengan menempatkan struktur itu secara istimewa dan memiliki kekhasan tersendiri sehingga otonomi bersifat berbeda antar satu daerah dengan daerah yang lain. Ini dapat diambil contoh antara lain oleh India dan Malaysia⁶.

Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.⁷

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat, selanjutnya disebut Kasultanan, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono *Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah*, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono. Kadipaten Pakualaman, selanjutnya disebut Kadipaten, adalah warisan budaya bangsa yang berlangsung secara turun-temurun dan dipimpin

⁶ Irfan Ridwan Maksum, *Otonomi Yogyakarta*, 3 Desember 2010, *Kompas*.

⁷ Ketentuan Umum, Pasal 1 ayat (2 dan 3) UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, selanjutnya disebut Adipati Paku Alam.

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai undang-undang khusus yaitu Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012. Dalam undang-undang khusus tersebut, disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur.

Namun dalam undang-undang tersebut ada Pasal yang bertentangan dengan UUD 1945, pada Pasal 16 huruf (c) UU No. 13 Tahun 2012 disebutkan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang turut serta dalam perusahaan baik negeri maupun swasta. Dalam lampiran penjelasan maksud dari pasal tersebut adalah tidak sebagai direksi atau komisaris dalam suatu perusahaan. Ada apa dengan Pasal 16 ini? Apakah ada aksi intervensi terhadap Gubernur DIY? Apakah Gubernur Jogja tidak boleh untuk memperkaya diri dengan berwirausaha dari pada melakukan korupsi?

Dalam Pasal 18 huruf (n) UU No. 13 Tahun 2012 juga bertentangan dengan UUD 1945 dalam hal ini bertentangan dengan UUD 1945 Pasal 27, dimana Gubernur bukan sebagai anggota partai politik Pasal 27 UUD 1945 adalah mengatur hak-hak warga negara termasuk hak untuk berpolitik. Maksud dari Pasal 18 huruf (n) UU No. 13 Tahun 2012 juga tidak ada dalam lampiran penjelasan bahwa anggota politik itu seperti apa, yang disebut

dengan anggota politik itu seseorang yang turut aktif dan termasuk dalam struktur keorganisasian suatu partai politik atau seseorang yang mendukung saja?

Dalam hal ini perlu dikaji apakah ada intervensi atau pencaplokan hak-hak Gubernur dan Wakil Gubernur yaitu Sri Sultan dan Paku Alam, adakah bersifat politis saja untuk membatasi gerak dari Sri Sultan karena adanya pergerakan Sri Sultan untuk menuju RI 1?

Sri Sultan sendiri juga resah antara keistimewaan Yogyakarta yang dikehendaki oleh rakyat Yogyakarta khususnya atau menjadi RI 1, mungkin dengan ini pemerintahan merumuskan undang-undang khusus dengan membatasi pergerakan politik dari Sri Sultan, jika tetap ngotot menjadi RI 1 maka Sri Sultan mengenyampingkan keistimewaan Yogyakarta yang dikehendaki rakyat Yogyakarta, kita tahu bahwa Sri Sultan tak mungkin untuk meninggalkan Yogyakarta apalagi rakyat dan aspirasi rakyatnya. Sehingga UU N0. 13 Tahun 2012 dirumuskan sedemikian untuk membatasi pergerakan politik dari Sri Sultan.

Moh. Mahfud MD berpendapat mengenai otonomi daerah, UU No. 23 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang kini berlaku dan yang merupakan respon terakhir atas tuntutan politik ternyata juga menimbulkan masalah sehingga ia pun harus dianggap sebagai sebagian eksperimen yang

belum selesai dan harus diperbaiki kembali, meskipun hanya menyangkut hal-hal tertentu saja⁸.

Apakah UU No. 13 Tahun 2012 hanya atas tuntutan politik saja, dimana terdapat Pasal yang membatasi hal-hak dari Sri Sultan dan Paku Alam? Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta sendiri diusulkan tahun 1998 dan kenapa baru tahun 2012 disahkan dan diundangkan? Apakah menyangkut dari pergerakan dari Sri Sultan untuk pencalonan menjadi Presiden 2014?

Bila pemerintah pusat beralasan agar Sri Sultan lebih fokus terhadap rakyatnya (warga Yogyakarta) dan dari pernyataan presiden bahwa monarki dan demokratis tidak bisa dipasangkan dalam negara kesatuan kenapa baru tahun 2012 Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 disahkan. Selama kurun waktu 1998 isu pembentukan payung hukum berbentuk UU atas Provinsi DIY sudah dilontarkan,⁹ namun baru UU Keistimewaan DIY baru diberlakukan tepatnya pada bulan September 2012. Menjadi pertanyaan adalah kenapa kok dibiarkan begitu lama proses pemberlakuannya, jika presiden sendiri membuat pernyataan jika monarki dan demokrasi tidak bisa disandingkan dalam sebuah negara kesatuan?

Dalam uraian di atas, permasalahan yang dapat dimunculkan dalam tulisan ini adalah, apakah UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan daerah Yogyakarta, berdampak positif jika Gubernur dan Wakil Gubernur

⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 218-219.

⁹ Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak; Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik*, Kepel Press, Yogyakarta, 2010., hlm. 190-191.

diberlakukan larangan untuk ikut serta dalam perusahaan baik negeri atau swasta dan tidak menjadi anggota dari partai politik, serta apakah tidak bertentangan dengan UUD 1945? Khususnya UUD 1945 Pasal 27 tentang hak-hak warga negara?

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut UU No. 13 Tahun 2012?
2. Apakah larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis alasan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut UU No. 13 Tahun 2012
2. Untuk mengetahui dan menganalisis larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.

D. Tinjauan Pustaka

1. Demokrasi

Secara sederhana demokrasi diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Ada banyak definisi yang dikemukakan oleh tokoh tentang arti demokrasi walau dengan bahasa dan kalimat yang berbeda tetapi kesimpulannya sama yaitu suatu proses pemerintahan yang dijalankan atas dasar kehendak dari mayoritas rakyat serta adanya akses bagi semua rakyat untuk turut serta berpartisipasi.¹⁰

Munculnya konsep demokrasi pertama kali lahir dari benua Eropa. Sebelum paham atau ajaran demokrasi muncul, kehidupan bangsa, masyarakat dan negara Eropa dilandasi oleh paham agama, atau dinamakan dengan “Teokrasi”, yang artinya pemerintahan/negara yang berdasarkan Hukum/Kedaulatan Tuhan. Penyelewengan paham teokrasi yang dilakukan oleh pihak Raja dan otoritas agama, mengakibatkan negara-negara di Eropa mengalami kemunduran yang sangat drastis, bahkan hamper memporak-porandakan seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat dan negara disan.

Di tengah situasi kegelapan yang melanda Eropa inilah J.J. Rousseau berpendapat bahwa landasan kehidupan bangsa/masyarakat tidak dapat lagi disandarkan pada kedaulatan Tuhan yang dijalankan oleh raja dan otoritas agama, karena sesungguhnya kedaulatan tertinggi di dalam suatu

¹⁰ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan Edisi Ketiga (Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani)*, Jakarta, Penerbit Prenada Media Group, 2008, hlm. 14.

negara/masyarakat berada ditangan rakyatnya dan bukan bersumber dari tuhan. Bahkan Negara/masyarakt berdiri karena semata-mata berdasarkan kontrak yang dibuat oleh rakyatnya atau disebut dengan “teori kontrak sosial”.¹¹

Singkatnya ajaran/teori “demokrasi” ini mengatakan bahwa kehendak tertinggi pada suatu negara berada ditangan rakyatnya, dan karena rakyat yang menentukan segala sesuatu berkenaan dengan negara dan kelembagaannya. Dapat juga dikatakan sebagai ajaran tentang pemerintahan Negara berada di tangan rakyat. Sehingga dikenal ungkapan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Pada awalnya, konsep demokrasi diimplementasikan dengan konsep denokrasi langsung (*direct denokracy*) yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan mayoritas. Hal ini terjadi karena pada awal kelahirannya, praktek bernegara masih sangat sederhana tidak sekompleks seperti yang terjadi pada saat ini baik dari segi jumlah penduduk yang semakin meningkat maupun kompleksitas persoalan ketatanegaraannya, sehingga pada negara modern saat ini, praktek demokrasi tidak mungkin lagi dijalankan secara langsung melainkan dilaksanakan melalui sitem perwakilan. Jadi rakyat mewakili pada wakil-wakilnya yang

¹¹ Cholisin, dkk., *Dasar-dasar Ilmu Politik*, FIS UNY, Yogyakarta, 2005, hlm. 41.

duduk di badan perwakilan rakyat untuk mengurus dan mengatur jalannya pemerintahan.¹²

Menurut J.J. Rousseau keadaan-keadaan luar biasa yang mutlak perlu ada dalam demokrasi langsung adalah sebagai berikut:¹³

- a. Jumlah warganegara harus kecil
- b. Milik dan kekayaan harus dibagi rata atau hampir rata.
- c. Masyarakat harus homogen dari segi kebudayaan.
- d. Mereka yang melayani hukum dan undang-undang tidak boleh diijinkan berfungsi berdiri sendiri terhadap rakyat dan harus membuat undang-undang pada tempat yang pertama.

Walaupun ajaran demokrasi ini bertumpu pada pemerintahan rakyat, namun ternyata di setiap negara dipraktikkan secara bervariasi, termasuk di Indonesia. Di dalam praktek kehidupan kenegaraan sejak masa awal kemerdekaan hingga saat ini, ternyata paham demokrasi perwakilan rakyat yang dijalankan di Indonesia terdiri dari beberapa model demokrasi perwakilan yang saling berbeda satu dengan yang lainnya, yakni Demokrasi Parlementer/Liberal, Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila, serta Demokrasi Reformasi.¹⁴

Namun apapun nama dan bentuknya, semua variasi model demokrasi perwakilan harus tetap berpegang pada 4 (empat) prinsip, karena tanpa adanya keempat ciri pokok ini secara lengkap, maka suatu kenegaraan tidak dapat dikatakan sebagai model demokrasi, keempat prinsip itu adalah :¹⁵

¹² *Ibid.*, hlm. 43.

¹³ Thomas H. Greene, dkk, *Political Institution*, diterjemahkan oleh Paul Rosyadi, *Lembaga-Lembaga Politik*, IND-HILL CO, 1984, hlm. 59.

¹⁴ Muchyar Yara, Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia, makalah disampaikan dalam *Simposium Nasional* yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-Ilmu Sosial Alademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), 2006.

¹⁵ *Ibid.*

- a. Prinsip Kedaulatan Rakyat, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kekuasaan tertinggi (kedaulatan) berada di tangan rakyat;
- b. Prinsip Perwakilan, dimana konstitusi negara yang bersangkutan harus menetapkan bahwa kedaulatan yang dimiliki oleh rakyat itu dilaksanakan oleh sebuah atau beberapa lembaga perwakilan rakyat;
- c. Prinsip Pemilihan Umum, dimana untuk menetapkan siapakah diantara warga negara yang akan duduk di lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang menjalankan kedaulatan rakyat itu, harus diselenggarakan melalui pemilihan umum.
- d. Prinsip Suara Mayoritas, dimana mekanisme pengambilan keputusan dilaksanakan berdasarkan keberpihakan suara mayoritas.

Satu-satunya jalan keluar yang logis adalah mengasumsikan, dan kemudian memverifikasikan, bahwa demokrasi, sebagaimana segala sesuatu yang ada, menurut kondisi-kondisi kemungkinan tertentu bagi eksistensi, penyebarluasan dan pemekarannya. Plato menyebut kondisi-kondisi ini “kausa-kausa pendukung”. Tanaman, misalnya, membutuhkan kondisi-kondisi tertentu dalam hal suhu dan kelembaban. Perkembangan ekonomis tergantung pada kondisi-kondisi politis tertentu. Kiprah kemampuan intelektual dan keutamaan-keutamaan menuntut kelonggaran material tertentu. Kondisi-kondisi kemungkinan bukanlah kausa, dalam arti yang sebenarnya, bukan dalam arti bahwa fenomena yang mereka kondisikan merupakan efek-efek mereka – suhu dan kelembaban tidak menghasilkan bibit – juga bukan dalam arti bahwa sifat fenomena adalah efek dari kondisi-kondisi – suhu dan kelembaban tidak tidak menentukan struktur genetik pohon *birch* atau *baobab*. Oleh karena itu, teorinya berbunyi sebagai berikut:¹⁶

- a. Sebagai spesies yang bebas, sosial dan konflikual, manusia secara spontan mencita-citakan perdamaian dan keadilan.

¹⁶ Jean Baechler, *Demokrasi; Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, hlm. 209-210.

- b. Demokrasi, yang didefinisikan sebagai rezim yang dibangun berdasarkan kekuasaan/kepemimpinan, adalah rezim politis yang menawarkan peluang-peluang terbesar untuk mencapai perdamaian dan keadilan.
- c. Agar rezim demokratis bias dilahirkan, mengembangkan akar-akar, bertahan hidup dan cukup sukses, maka harus ada kondisi-kondisi kemungkinan tertentu.
- d. Sekali kondisi-kondisi ini dipenuhi, manusia sebagai pelaku-pelaku bebas, diperhitungkan, dan berorientasi pada tujuan akhirnya menghasilkan rezim-rezim demokratis, yang mentranskripsikan hakikat mereka dalam perwakilan-perwakilan, tindakan-tindakan dan institusi-institusi.

2. Desentralisasi Asimetris

Di dalam Bab VI UUD 1945 (sebelum perubahan) tentang Pemerintah daerah sudah ditentukan pengaturan daerah di Indonesia secara asimetris. Hal ini terlihat dalam Pasal 18 yang menyatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.¹⁷

Dari berbagai kasus tentang isu asas desentralisasi dan otonomi daerah, serta otonomi khusus seperti di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, dan Papua Barat, serta keistimewaan DI Yogyakarta yang menimbulkan polemik wacana tentang konsep antara sentralisasi, desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Atas pertimbangan sudah tidak efektifnya lagi penerapan asas desentralisasi simetris atau yang setara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena faktor kemajemukan dan ditambah dengan banyaknya konflik sosial yang terjadi baik vertikal maupun horizontal, maka

¹⁷ Ni'matul Huda, Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 53.

paling tidak ada tiga alasan mengapa kebijakan desentralisasi simetris harus dikaji ulang, yang menurut pendapat Agus Dwiyanto adalah: Melihat besarnya keragaman antar daerah, pilihan kebijakan desentralisasi seragam yang telah dilaksanakan selama satu dekade terakhir ini perlu ditinjau kembali, yaitu:¹⁸

- a. *Pertama*, model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri.
- b. *Kedua*, desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi daerah, dan jumlah penduduk yang berbeda antara satu dengan lainnya.
- c. *Ketiga*, model desentralisasi seragam yang sekarang berlaku juga mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Perlu untuk disadari dan dipahami serta digarisbawahi, bahwa pada dasarnya secara filosofis asas sistem pemerintahan daerah apa pun, baik itu sentralisasi, desentralisasi simetris, atau pun desentralisasi asimetris pada akhirnya juga adalah untuk kesejahteraan rakyat khususnya bangsa Indonesia. Seperti yang pernah dikemukakan oleh Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi diikuti oleh Bambang Istianto berikut ini: Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena disanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁹

Berdasarkan pendapat dari Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi bahwa: Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka

¹⁸ Agus Dwiyanto dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 188-189.

¹⁹ Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi dalam Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm. 36.

menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa kolonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi memaksimalkan keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU Nomor 22 Tahun 1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang dimulai pada 23 Juli 1903.²⁰

Secara historis sebenarnya konsep dan istilah desentralisasi simetris dan asimetris ternyata sudah ada sejak masa kolonial Belanda dahulu. Artinya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia bukan lagi merupakan suatu *benda asing* yang tak dikenal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien di Indonesia. Dengan demikian bahwa asas desentralisasi asimetris tersebut secara teoritis sudah merupakan pilihan dalam hal ini suatu format desentralisasi yang ideal dan realistis terhadap situasi dan kondisi serta latar belakang sejarah bangsa Indonesia dengan pengelolaan pemerintahannya yang berdasarkan konstitusional UUD 1945 serta falsafah dan ideologi Pancasila.

Selanjutnya untuk memahami konsep dan pengertian seperti apa yang sebenarnya dari desentralisasi itu adalah sangat urgen dan krusial dalam

²⁰ Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, makalah seminar di LAN Jatinagor 26 November 2012, hlm. 2.

praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yang berasaskan desentralisasi yang asimetrik, jika tidak maka kita akan terjebak pada praktik federalistik dalam wilayah NKRI atau sebaliknya sentralistik, seperti menurut pendapat Ferrazi dalam Bayu Dardias Kurniadi berikut ini:²¹

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintah pusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22 Tahun 1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara *de facto*, waktu itu adalah federal karena begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.

Kata kunci dari konsep desentralisasi tersebut adalah adanya pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dari pengalaman sejarah praktik ketatanegaraan di Indonesia dengan wacana desentralisasi merupakan modal dasar yang sangat penting untuk merekayasa atau mendisain format desentralisasi yang bagaimana idealnya akan diterapkan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, wacana desentralisasi dalam pemerintahan daerah adalah urgen dan krusial untuk dianalisis dan selanjutnya diimplementasikan sebagai suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap berprinsip dalam konteks menjaga persatuan dan kesatuan dalam wadah NKRI.

²¹ *Ibid.*, hlm. 3.

Dari berbagai pendapat pakar hukum dan pemerintahan yang merekomendasikan, bahwa konsep dari asas desentralisasi yang diterapkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dianggap yang paling akomodatif dan ideal, karena dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif. Sebab desentralisasi menjamin penanganan tuntutan masyarakat secara variatif dan cepat.

Apa urgensinya dari asas desentralisasi itu di Indonesia, berdasarkan kajian dari Tim ICCE UIN Jakarta adalah: Ada beberapa alasan mengapa kebutuhan terhadap desentralisasi di Indonesia saat ini dirasakan sangat mendesak. *Pertama*, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (*Jakarta sentris*). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain dilalaikan. *Kedua*, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dan yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga*, kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lain sangat terasa. Pembangunan fisik di satu daerah berkembang pesat sekali, sedangkan pembangunan di banyak daerah lamban dan bahkan terbengkalai.²²

Kajian ilmiah terhadap masalah asas desentralisasi dan otonomi daerah yang bagaimana idealnya bagi Indonesia sangat penting sebagai argumentasi

²² Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 152-153.

namun harus tetap dapat dipertanggungjawabkan. Sebagaimana pula dikemukakan oleh Syaukani dalam Tim ICCE UIN Jakarta berikut ini: Pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun empirik. Kalangan teoritis pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik atau pun normatif-teoritik. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi-otonomi, yaitu:²³

- a. Untuk terciptanya efisiensi-efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- b. Sebagai sarana pendidikan politik.
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.
- d. Stabilitas politik.
- e. Kesetaraan politik (*political equality*).
- f. Akuntabilitas publik.

Secara teoritis maupun empiris penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak dahulu hingga sekarang sering kali diposisikan kepada pilihan alternatif yang sulit terhadap penerapan asas desentralisasi. Walaupun nantinya dapat dipilih dan ditetapkan sebagai kebijakan asas desentralisasi yang digunakan, tidak berarti masalahnya selesai begitu saja. Sebab pengalaman senantiasa memberikan fakta bahwa dalam tataran implementasinya juga seringkali banyak mengalami kendala, seperti tetap adanya campur tangan atau intervensi pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan yang nyata-nyata secara konstitusional dan legal formal sudah sah memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri dan kemudian

²³ *Ibid.* hlm. 154

mengimplementasikannya sendiri atau dengan kata lain sebagai daerah otonom yang memiliki hak otonomi daerah.

Contoh kasus dalam hal ini adalah, seperti yang ditulis Bayu Dardias Kurniadi berikut ini: Sebagai contoh misalnya Permendagri 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi Dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu Di Daerah, yang merujuk pada PP 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan UU 32 Tahun 2004 yang mengatur tentang salah satu struktur organisasi pemerintahan perijinan terpadu. Permendagri ini mengatur bahwa perangkat daerah yang mengurus perijinan haruslah berbentuk Badan/Kantor dan tidak boleh berbentuk Dinas atau bentuk yang lain. Hal ini jelas tidak masuk akal karena tingginya disparitas antar daerah dan peluang investasi yang berbeda. Bahkan dengan berbentuk Dinas Perijinan, seperti di Kota Yogyakarta dan Kota Denpasar, selalu mendapatkan penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan perijinan terbaik.²⁴

Dalam rangka untuk menentukan atas pilihan asas desentralisasi mana sebagai alternatif yang terbaik, menurut pendapat Rondinelli yang dikutip oleh Teguh Wiyono dalam TIM ICCE UIN Jakarta bahwa: Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu (1) *deconcentration*, (2) *delegation to semi-autonomous and parastatal agencies*, (3) *devolution to local governments*, dan (4) *nongovernment institutions*.²⁵

Model desentralisasi yang ditawarkan oleh Rondinelli tersebut sangat tepat untuk dijadikan bahan pertimbangan dan kajian terhadap bagaimana

²⁴ Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *loc.cit.*, hlm. 7.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 159.

menentukan asas desentralisasi yang ideal untuk Indonesia. Berdasarkan pendapat Rondinelli dalam Srijanti dkk., maka dapat disimpulkan bahwa model desentralisasi ada empat macam, sebagai berikut:²⁶

- a. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- b. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi, yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
- c. Devolusi adalah transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah.
- d. Privatisasi adalah tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

Berdasarkan pendapat Rondinelli tersebut mengenai model asas desentralisasi dengan empat macam desentralisasi maka dapat diketahui bahwa devolusi merupakan bentuk yang paling ideal dari asas desentralisasi, karena ia mengkombinasikan janji demokrasi lokal dan efisiensi teknikal-manajerial. Sedangkan pendapat Mawhood yang dikutip oleh Turner dan Hulme ada lima ciri yang melekat pada devolusi yaitu:²⁷

- a. Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab pada pelayanan lokal yang signifikan;
- b. Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening seiring dengan otoritas untuk meningkatkan pendapatannya;
- c. Harus mengembangkan potensi staf;
- d. Anggota dewan yang terpilih, yang beroperasi pada garis partai, harus menentukan kebijakan dan prosedur internal;
- e. Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasehat dan evaluator (*external advisors & evaluators*) yang tidak memiliki peranan apa pun dalam otoritas lokal.

²⁶ Rondinelli dalam Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Penerbit: Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm. 191-192.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 164-165.

Berdasarkan konsep dan teori devolusi di atas dapat ditentukan atas pilihan apa terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi atas dasar pertimbangan kedekatan antara Pemda dengan rakyatnya, kebutuhan dan kompetensi daerah, sehingga percepatan proses pembangunan dapat diimplementasikan sesuai dengan aspirasi dan rencana rakyat daerah. Namun demikian, persoalan selanjutnya adalah asas desentralisasi mana yang juga harus diterapkan, apakah simetris (setara) bagi semua provinsi/daerah ataukah asimetris (otonomi khusus/keistimewaan seperti di NAD, DKI Jakarta, DIY, Papua/Papua Barat).

Belajar dari pengalaman sejarah atas penerapan dari asas desentralisasi di Indonesia yang sudah ada sejak masa kolonial Belanda sampai dengan saat ini masih sering terjadi tarik ulur atau tawar-menawar antara pemerintah dengan masyarakat, apakah asas desentralisasi sudah selayaknya segera dilaksanakan, dan bagaimana bentuk asas desentralisasi itu, apakah desentralisasi simetris atau asimetris? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, berdasarkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia:²⁸

- a. Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme.
- b. Kedua, alasan ibukota negara.
- c. Ketiga, alasan sejarah dan budaya.
- d. Keempat, alasan perbatasan.
- e. Kelima, pusat pengembangan ekonomi.

²⁸ JPP Fisipol UGM dalam Bayu Dardias Kurniadi, *op.cit.*, hlm. 8-9.

Berbeda dari pendapat JPP Fisipol UGM di atas, bahwa ada juga pihak yang merasa kurang berminat terhadap wacana desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, paling tidak ada tiga alasan seperti yang diungkapkan oleh Agus Dwiyanto berikut ini: Ada beberapa alasan mengapa model desentralisasi asimetris kurang memperoleh perhatian. Setidaknya terdapat tiga alasan penting, yaitu persepsi yang salah tentang konsep negara kesatuan yang seringkali dipahami secara sempit sebagai penyeragaman urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah, kekhawatiran berlebihan para pembuat kebijakan tentang ketidakmampuan daerah untuk secara bertanggungjawab memutuskan urusan yang akan dikelola, serta keengganan pemerintah untuk bekerja keras merumuskan kembali formula desentralisasi fiskal terkait dengan implikasi dari penerapan kebijakan desentralisasi asimetris.²⁹

Dari berbagai pendapat, konsep dan teori yang mendukung asas desentralisasi khususnya yang simetris (setara) atau asimetris (otonomi khusus/keistimewaan daerah) seperti tersebut di atas, tidak otomatis dapat disetujui oleh semua pihak, sebab ada juga yang kontra atau tidak sependapat dengan sudut pandang yang beda. Namun menurut hemat penulis pada dasarnya tujuannya tetap sama yaitu untuk kepentingan rakyat juga. Seperti yang diusulkan oleh James Madison dalam Bambang Istianto berikut ini: Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism*. Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas.³⁰

Adanya polemik dan perbedaan pendapat tersebut dapat dinetralisir atau memberikan satu solusi sebagai jalan tengah untuk menghubungkan

²⁹ Agus Dwiyanto, *op.cit.*, hlm. 187.

³⁰ James Madison dalam Bambang Istianto, *op.cit.*, hlm. 36.

kedua konsep yang berbeda itu menjadi suatu kesepahaman ilmiah secara teoritis, seperti yang dianjurkan oleh De Tocqueville dalam Bambang Istanto berikut ini: *De tocqueville* menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut *De tocqueville* mengusulkan adanya dua *values* yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.³¹

Melihat fenomena yang terjadi dari sejak diberlakukannya otonomi daerah dengan asas desentralisasi simetris melalui kebijakan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang berimplikasi kepada banyak kejadian yang sangat tidak kondusif terhadap stabilitas politik nasional, seperti euforia pemekaran daerah, tuntutan merdeka, tuntutan keadilan akan hasil pengeloaan sumber daya alam. Maka sangat logis dan sudah waktunya untuk mulai merumuskan dan menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Untuk itu Djohermansyah Djohan lebih spesifik lagi menjelaskan bahwa:³²

Desentralisasi asimetris (*asymetric decentrlization*) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.

3. Daerah Istimewa

Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

(UUD RI 1945) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati

³¹ De Tocqueville dalam *ibid.*, hlm. 37.

³² Djohermansyah Djohan, “Desentralisasi Asimetris Aceh”, Jurnal Sekretariat RI No. 15, Februari 2010, hlm. 5.

satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Tidak sedikit pandangan yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD RI 1945 tersebut bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Eko Prasodjo seperti yang dikutip Edi Toet Hendratno menyatakan bahwa Pasal 18B ayat (1) dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan negara mengakui keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam sistem federal.³³ Hal tersebut dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut di Indonesia sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.³⁴

Hendratno juga menyatakan bahwa pemberian status otonomi khusus maupun status keistimewaan terhadap daerah-daerah seperti Aceh dan Papua lebih mengarah pada model bentuk susunan negara federal.³⁵ Pandangan tersebut didasarkan pada berbagai alasan dan argumentasi yang ditemukan dalam undang-undang pemerintahan daerah maupun dalam undang-undang yang menjadi landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah di kedua daerah otonomi khusus tersebut. Misalnya diberikannya hak bagi masyarakat Aceh untuk membentuk partai politik lokal, maupun disyaratkan

³³ Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, 2009, hlm. 238.

³⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 95.

³⁵ Edie Toet Hendratno, *loc.cit.*

bahwa hanya orang asli papua yang dapat mencalaonkan diri sebagai calon gubernur Papua dan sebagainya. Akan tetapi, tidak sedikit juga konsep atau teori hukum tata negara yang dapat dijadikan landasan argumentasi untuk menyatakan bahwa status otonomi khusus atau istimewa bagi daerah-daerah tertentu tetaplah merupakan bagian dari model bentuk susunan negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia adalah adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Hampir seluruh kewenangan pemerintah pusat diserahkan pada daerah, kecuali bidang; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Hal ini menimbulkan peningkatan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan (penyediaan barang publik dan pembangunan ekonomi) di tingkat daerah yang sangat besar.³⁶ Termasuk bagi daerah dengan status otonomi khusus maupun status istimewa. Penyerahan atau membiarkan mengatur dan mengurus asas dan cara mnjalankan kewenangan pemerintahan di daerah merupakan suatu otonom.³⁷

E. Metode Penelitian

Aspek-aspek yang muncul dalammetofe penelitian ini adalh sebagai berikut:

1. Objek Penelitian

³⁶ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009, hlm. 55.

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008, hlm. 112.

Urgensi Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dalam sistem pemerintahan daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Sumber Data

Sumber Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini merupakan bahan data yang terdiri dari:

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu data hukum yang bersifat mengikat secara yuridis yang mencakup:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
 - 2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
 - 3) Peraturan Hukum yang terkait
- b) Bahan Hukum Sekunder, yaitu data hukum yang bersifat tambahan juga dapat dikatakan mengikat secara yuridis, cakupannya antara lain:
 - 1) Literatur buku yang berhubungan dengan tema skripsi
 - 2) Pendapat hukum dari ahli hukum tata negara yang dipublikasikan
 - 3) Jurnal, makalah maupun surat kabar elektronik dan/atau cetak
- c) Bahan hukum Tersier, yaitu data hukum yang bersifat pelengkap, hal ini apabila diperlukan untuk menunjang tema skripsi, antara lain kamus Bahasa Indonesia, kamus Bahasa Inggris dan kamus hukum.

3. Metode Pengumpulan Data

Metode ini menggunakan studi kepustakaan, yakni dengan cara mempelajari peraturan terkait, buku-buku ilmiah, literatur, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian skripsi ini.

4. Metode Pendekatan

Metode pendekatan penulisan skripsi ini bersifat historis dan normatif, yakni menghubungkan/mengkorelasikan data yang berhubungan dengan tema, misalnya mengenai sejarah yang terkait keberadaan kesetimewaan Yogyakarta dan data peraturan perundang-undangan yang terkait daerah keistimewaan Yogyakarta.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh akan dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif-kualitatif yaitu apa-apa yang berhubungan dengan tema skripsi ini, khususnya sesuai dengan nilai-nilai akademis, yakni berbentuk tulisan ilmiah yang diteliti dipelajari sebagai suatu yang utuh yaitu dengan menggabungkan antara permasalahan dan data yang peroleh untuk dicapai pada kesimpulan yang dikaji dalam skripsi ini.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN DAERAH ISTIMEWA DALAM NKRI

A. Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungan kekuasaan (*gezagvrhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Dengan perkataan lain, prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara vertical maupun horizontal. Pemencaran secara vertical biasa dibagi dalam “*trichotomy*” yang terdiri atas eksekutif, legislatif dan yudikatif, meskipun pembagian itu tidak selalu sempurna karena kadang satu sama lain tidak benar-benar terpisah bahkan saling mempengaruhi.³⁸

Dalam hubungan antar lembaga kekuasaan tersebut diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran kekuasaan vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Pentingnya pembagian kekuasaan secara vertical yang melahirkan pemerintahan daerah tidak hanya ada di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Seperti yang dilukiskan oleh J.H Warren sebagaimana dikutip oleh Juanda, *above everything, however, Local governmrnt is a fundamental institution because of its educatve effect upon the mass of ordinary citizens* (di

³⁸ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm. 15.

atas segalanyaupun, pemerintahan daerah adalah suatu lembaga yang pokok karena memiliki pengaruh pembelajaran terhadap negaranya).³⁹

Desentralisasi dan otonomi ini memberikan jaminan yang kuat bagi pelaksanaan demokrasi di negara yang menganut bentuk susunan negara kesatuan. Menurut Bagir Manan, yang mendasar dalam pemberian otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan, tetapi agar pemerintahan dapat efisien dan efektif. Otonomi adalah sebuah tatanan kenegaraan (*straatsrechtelijke*), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijke*). Sebagai tatanan kenegaraan otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.⁴⁰

Efektivitas dan efisiensi pembangunan di daerah membutuhkan terpenuhinya prasyarat berupa tata pemerintahan yang baik dan bersih (*good & clean government*) baik dalam skala nasional maupun skala lokal itu sendiri. Aspek *good governance* tersebut, di samping berpeluang memberikan kontribusi bagi eliminasi praktek-praktek yang tidak sehat juga memberi keuntungan bagi mekanisme kontrol terhadap pemerintah daerah. Karena itulah salah satu ide dasar untuk mengaktifkan kebijakan otonomi daerah sebagai upaya nyata keberhasilan pemerintah daerah adalah penciptaan *good & clean government*, terutama dalam tataran daerah.⁴¹

³⁹ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005, hlm. 16.

⁴⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 24.

⁴¹ Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002, hlm. 132.

Syaukani, Affan Gaffar dan Ryaas Rasyid dalam bukunya *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* mengatakan bahwa pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya.⁴²

Definisi tersebut tampak masih sangat umum, sehingga sulit untuk menentukan maksud dari kegiatan penyelenggaraan negara yang mana atau siapa yang dimaksud dengan pemerintahan nasional. Oleh karena itu, mereka menambahkan bahwa arti pemerintahan tersebut termuat dalam dua bentuk, yaitu pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas menyangkut kekuasaan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Donner mengemukakan bahwa cakupan pemerintahan dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan tersebut. Van Vollenhoven berpendapat bahwa tugas pemerintahan dalam arti luas terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk

⁴² Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm. 233.

undang-undang, pelaksana atau pemerintahan (*bestuur*), polisi dan keadilan.⁴³ Pemahaman yang searah dengan pemerintahan dalam arti luas itu, apabila dihubungkan dengan UUD 1945 sesudah amandemen pemerintah pusat terdiri MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA dan MK.

Pemerintahan dalam arti sempit adalah pemerintahan dalam arti lembaga eksekutif saja, yang berfungsi *to execute* atau melaksanakan apa yang sudah disepakati atau diputuskan oleh pihak legislative dan yudikatif.⁴⁴ SF Marbun dan Moh Mahfud MD mendefinisikan pemerintahan dalam arti sempit sebagai organ/alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang, dalam hal ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif.⁴⁵

Pengertian pemerintahan tersebut, berlaku juga ketika memahami konsep pemerintahan daerah, baik dalam arti luas maupun sempit. Dalam arti luas, pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintahan oleh lembaga-lembaga kekuasaan di daerah, yang dalam perkembangannya di Indonesia terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Sedangkan dalam arti sempit adalah hanyalah penyelenggaraan oleh kepala daerah saja. Apabila melihat rumusan dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, nyata-nyata menggunakan ungkapan pemerintahan. Arti pemerintahan daerah dikuatkan kembali sesudah amandemen di mana pemerintahan daerah (baik provinsi maupun kabupaten/kota) memiliki DPRD, sedangkan Gubernur, Bupati

⁴³ SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 9.

⁴⁴ Syaikani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 233.

⁴⁵ SF Marbun dan Moh Mahfud, *op.cit.*, hlm. 8.

bertindak sebagai kepala pemerintahan daerah. Dengan demikian dipahami bahwa konsep pemerintahan daerah yang dimaksud adalah pemerintahan dalam arti luas, yang terdiri dari Kepala Daerah (Kepala Pemerintah Daerah) dan DPRD. Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintahan daerah dan DPRD.⁴⁶

Pelaksanaan pemerintahan daerah bukanlah merupakan hal yang baru dalam sistem ketatanegaraan bangsa-bangsa di dunia. Menurut Nassmacher dan Norton sebagaimana dikutip oleh Sarundajang, pemerintahan daerah secara historis telah dipraktekkan oleh beberapa negara sejak lama, bahkan di Eropa telah mulai sejak abad XI dan XII. Di Yunani misalnya, istilah *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik) adalah istilah yang digunakan untuk pemerintahan daerah. Romawi menggunakan istilah *municipality* (kota atau kotamadya) dan varian-variannya sebagai ungkapan pemerintahan daerah. Prancis menggunakan *commune* sebagai komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Belanda menggunakan *gemeente* dan Jerman *gemeinde* (keduanya berarti umum), sebagai suatu etintas /kesatuan kolektif yang didasarkan pada prinsip bertetangga dalam suatu wilayah tertentu yang penduduknya memandang diri mereka sendiri berbeda dengan

⁴⁶ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm. 102.

komunitas lainnya.⁴⁷ Sedangkan di Indonesia sendiri sebelumnya, praktik pemerintahan daerah disebutkan dengan beberapa istilah.⁴⁸

Pelaksanaan Pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara sebagai sebuah organisasi, jika dilihat dari sudut ketatanegaraan. Sebagai sebuah organisasi, pelaksanaan pemerintahan daerah diharapkan dapat memperlancar mekanisme roda kegiatan organisasi. Pendelegasian sebagian wewenang dari seseorang atau instansi atau suatu organisasi merupakan salah satu azas yang berlaku universal bagi setiap organisasi, yaitu dengan tujuannya agar kebijakan dapat terlaksana dengan efektif, meringankan beban kerja pimpinan, memencarkan peranan pimpinan, sehingga terjadi demokratisasi dalam kegiatan organisasi.⁴⁹

B. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Di dalam negara kesatuan (*Unitary State*), secara vertikal terdapat "Satuan Pemerintahan Nasional" (*Pemerintah Pusat*) dan "Satuan Pemerintahan Sub-National" (*Pemerintahan Daerah*), sedangkan secara horisontal terdapat badan-badan/Lembaga *Legislatif, Eksekutif, dan Judicatif*. Kekuasaan atau kewenangan dibagi oleh pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan daerah yang dibentuk dengan undang-undang, namun

⁴⁷ Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 22-23.

⁴⁸ Harsono, *HTN, Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 2-3.

⁴⁹ H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Atribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999, hlm. 24 – 26.

kedaulatan (*souvereignty*) yang melekat kepada negara dan bangsa tidak dibagi kepada pemerintah daerah.⁵⁰

Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ atau alat pemerintahan negara yang dibentuk untuk oleh negara melaksanakan tugas-tugas negara. Sedangkan kata pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang bertugas untuk mengurus segala urusan yang negara baik yudikatif, eksekutif maupun kekuasaan legislatif dalam menyelenggarakan kesejahteraan, keamanan, dan meningkatkan derajat dan tingkat kehidupan masyarakat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri.⁵¹ Menurut Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat.⁵²

Sistem pemerintahan secara etimologis merupakan gabungan dari dua kata yaitu “sistem” dan “pemerintahan”. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sistem adalah : perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Kata sistem juga berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata “syn” dan “histani” yang berarti menempatkan bersama.⁵³

Suatu negara memerlukan suatu pemerintahan yang berguna untuk mengatur rumah tangga negara dan melindungi seluruh warga negaranya serta

⁵⁰ Zaidan Nawawi, “Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik” (*Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang baik*), hlm. 1.

⁵¹ Juanda, “*Hukum Pemerintahan Daerah*”, PT. Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 199.

⁵² Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 65.

⁵³ Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1987, hlm. 351.

sebagai pelaksana pemerintahan. Pemerintahan dibentuk berdasarkan hukum. Tugas pemerintah semakin banyak mengingat perkembangan jaman dan perkembangan dunia. Pemerintah di Indonesia menyesuaikan dan mengikuti jejak-jejak sistem pemerintahan di negara-negara maju. Hal ini dijadikan acuan dan pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan dalam menjalankan negara.

Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang berbentuk negara kepulauan mempunyai banyak wilayah teritorial yang sangat luas berupa gugusan beribu-ribu pulau. Karena wilayah teritorial inilah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan terpusat yang dikenal dengan sistem negara kesatuan. Berbeda halnya dengan Amerika yang menganut sistem negara federal. Negara federal mempunyai wilayah negara-negara bagian yang lebih kecil yang mempunyai aturan tersendiri dan berbeda-beda dengan negara bagian lainnya. Indonesia sistem pemerintahannya terpusat dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dalam hal mengontrol dan melayani daerah-daerah yang lebih kecil maka dibentuklah pemerintahan daerah.⁵⁴

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan

⁵⁴ Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *loc.cit.*

transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di pemerintahan Indonesia. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah.

Pemerintah lokal/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *communy / gementee* (desa).⁵⁵

1. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan, jadi pengertian otonomi adalah pengundangan sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan. Pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam

⁵⁵ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.⁵⁶

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat "pelayanan publik" yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma "otonomi daerah" menurut semangat UU No. 32 Tahun 2004 adalah "otonomi masyarakat", dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari "otonomi masyarakat" dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.⁵⁷

Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam asas penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan perluasan dan penambahan terhadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah :

- a. Asas kepastian hukum;
- b. Asas tertib penyelenggara negara;
- c. Asas kepentingan umum;
- d. Asas keterbukaan;
- e. Asas proporsionalitas;
- f. Asas profesionalitas;
- g. Asas akuntabilitas;
- h. Asas efisiensi; dan
- i. Asas efektivitas.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 10.

2. Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.⁵⁸

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu sistem kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada kepala satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.⁵⁹

Oleh karena itu desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri

⁵⁸ Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

⁵⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988, hlm. 50.

dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan asas desentralisasi adalah asas sentralisasi. Dalam negara yang mempergunakan asas sentralisasi, semua urusan negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya pemerintahan administratif dan tidak terdapat pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah sistem pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.⁶⁰

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada masa sekarang, hampir setiap negara bangsa (*nation state*) menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar.

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species*

⁶⁰ Nurcholis, Hanif, *op.cit.*, hlm. 4.

desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan (*interchangeably*) dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decentralization*, *devolution*, *deconcentration*, desentralisasi politik (*political decentralization*), desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), desentralisasi fungsional, otonomi dan *medebewind*, dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.⁶¹

Desentralisasi menurut bahasa latin berarti “jauh dari pusat” (*away from center*). Mengenali gap antara proposisi-proposisi teoritis normatif dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu pemahaman tentang banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. Misal tentang bagaimana suatu kebijakan yang akan memberikan otonomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru akan peluang kontrol yang besar kepada pemerintah pusat terhadap daerah.⁶²

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan

⁶¹ Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 73.

⁶² *Ibid.*, hlm. 75.

pendapat yang ada demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Pada intinya desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat pada sasaran. Dalam arti tepat sasaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah, baik tepat waktu, tepat mengambil kebijakan, dan tepat dalam memberikan pekayanan terhadap warga masyarakat daerahnya.⁶³

Ciri-ciri pokok desentralisasi adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom
- b. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
- c. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu *Raad* (dewan), *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
- d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah *administrative* sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan
- e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh *college* provinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

⁶³ Pandji Santosa, "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat", Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unla, 2010, hlm. 3.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 77.

Perangkat-perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.⁶⁵ Dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah mempunyai kaitan yang erat dengan asas desentralisasi. Desentralisasi dibedakan menjadi 2 yaitu:

- a) Desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*) yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
- b) Desentralisasi fungsional (*funcionale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu atau badan tertentu, batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.⁶⁶

Dalam negara yang sudah modern dan kompleks, perlu diadakan desentralisasi di mana pemberian urusan-urusan tertentu kepada pemerintahan lokal (Pemerintahan Daerah), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Dengan demikian dekonsentrasi diadakan, pemberian wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah, untuk menyelenggaraan urusan-urusan pusat yang terdapat di daerah dalam rangka hierarkies kepegawaian tidak tumbuh dengan desentralisasi.⁶⁷

3. Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal yang lebih

⁶⁵ C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan. 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 142.

⁶⁶ Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

⁶⁷ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 34.

tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap berani pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaan, maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur-unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah.⁶⁸

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam hubungan hierarkies antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkat menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat. Alat pemerintah pusat yang ada di suatu wilayah tersebut bertugas hanya sebagai penyelenggaraan administratif.⁶⁹

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan, manifestasi dari penyelenggara pemerintahan negara yang mempergunakan asas dekonsentrasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi, penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau dengan kata lain otonomi, kewenangan, dan pendanaan semua dilakukan

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 35.

⁶⁹ Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 190.

oleh pemerintah pusat, ataupun kepala instansi vertikal yang berada di atasnya.⁷⁰

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan lokal administratif, dan segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang dekonsentrasi adalah asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang-wewenang pusat yang terdapat di daerah. Ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan lokal asas dekonsentrasi berarti asas yang akan membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif. Oleh karena itu, tidak semua pemerintah pusat dapat diserahkan kepada daerah menurut asas dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di

⁷⁰ Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 68.

daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.⁷¹

4. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Apabila diperhatikan hal tersebut di atas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat, akan tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat

⁷¹ Harsono, *op.cit.*, hlm. 40.

besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut sepenuhnya masih merupakan wewenang pemerintah atau daerah tingkat di atasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya, tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

C. Daerah Istimewa

Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan

pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”. Artinya diaturnya hal ini dalam UUD 1945 mendukung eksistensi pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa (baik provinsi, kabupaten kota, maupun desa). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Yang dimaksud satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus untuk mengatur rumah tangga dan urusan masing-masing sesuai kebutuhan dari masing-masing daerahnya. Undang-Undang Khusus daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain.⁷²

1. Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

DKI Jakarta adalah daerah pusat tempat ibukota negara dan pusat pemerintahan Negara Republik Indonesia. Jakarta adalah daerah yang diberi keistimewaan yang berbeda dengan daerah-daerah lain. Dikarenakan Jakarta merupakan daerah yang menjadi pusat pemerintahan, maka dari itu pemerintah memberikan keistimewaan berupa Daerah Khusus Ibukota. Daerah Khusus Ibukota hanya ada satu (1) di Indonesia, yaitu Jakarta. Jakarta mempunyai Undang-Undang yang berbeda dengan daerah lain dan Undang-Undang ataupun peraturan yang berlaku di Jakarta

⁷² Sekretariat Jendar MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2001, hlm. 83.

belum tentu dapat digunakan untuk daerah-daerah lainnya. Bagi Provinsi DKI Jakarta diberlakukan UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kekhususan ini diberikan untuk memudahkan otonomi dari daerah Jakarta untuk mengatur pemerintahan negara yang terpusat di daerah. Selain itu juga untuk memajukan daerah dan kepentingan yang harus diutamakan dikarenakan Jakarta merupakan Ibukota negara Republik Indonesia yang tentunya berbeda dengan daerah lainnya.⁷³

2. Daerah Istimewa Aceh

Daerah Istimewa Aceh yang dulunya bernama Nangroe Aceh Darussalam mempunyai otonomi tersendiri yang berbeda dengan daerah lain. Keistimewaan yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Aceh adalah keistimewaan di dalam urusan keagamaan, otonomi daerah, serta adanya partai lokal yang hanya ada di Daerah Istimewa Aceh. Pengakuan Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia yang menempatkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut

⁷³ Muhammad Ahlul Amri Buana, *Keistimewaan Daerah Dalam Konstitusi (Studi Kasus Keistimewaan Yogyakarta)*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2013, hlm. 1.

bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat.⁷⁴

Daerah Aceh sangat dikenal dengan nama Serambi Mekah, oleh karena itu hukum yang berlaku di Daerah Istimewa Aceh adalah hukum islam. Hal ini tentu berbeda dengan hukum nasional yang berlaku yang masih menganut hukum buatan Belanda. Akan tetapi karena Daerah Istimewa Aceh masih merupakan wilayah Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia, maka oleh pemerintah pusat, Daerah Istimewa Aceh diberi kekuasaan untuk mengatur daerahnya. Undang-Undang otonomi Aceh antara lain tentang aturan hukum Islam yang berlaku di wilayah Daerah Istimewa Aceh, serta aturan tentang otonomi yang mengatur bahwa adanya partai lokal yang mengikuti pemilu tetapi partai tersebut hanya ada dan berlaku di Daerah Istimewa Aceh. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).

Bagi Provinsi NAD diberlakukan UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lahirnya Undang-undang ini dilatarbelakangi setidaknya-tidaknya oleh dua fenomena, satu terdapat di Aceh dan satu lagi ditingkat nasional. Yang pertama,

⁷⁴ Soebardjo, *Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh, Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, Bahan Kuliah, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2012, hlm. 1.

berkaitan dengan konflik Aceh yang timbul akibat adanya Gerakan Aceh Merdeka sejak tahun 1976. Sedang yang kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan di segala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara termasuk mengubah pola hubungan antara pusat dan daerah.⁷⁵

Masalah pemberian status Daerah Istimewa kepada Aceh dan juga Daerah Otonomi Khusus kepada Papua merupakan suatu bentuk dimana pemerintah pusat tidak mau melepaskan daerah tersebut dari kesatuan wilayah negara Republik Indonesia. Karena pemerintah pusat sadar bahwa daerah-daerah tersebut menuntut untuk melepaskan diri, maka pemerintah pusat mensiasatinya dengan pemberian otonomi khusus ataupun status daerah istimewa kepada masing-masing daerah. Kewenangan ini merupakan suatu pengganti kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah di daerah Aceh diberikan wewenang untuk mengatur urusan daerahnya dalam batas wilayahnya sendiri, dan daerah lain tidak bisa untuk mengambil alih. Pemerintah di daerah Aceh berbeda dengan pemerintahan di daerah lainnya ataupun dengan bentuk pemerintahan pusat.⁷⁶

Penyelenggaraan pemerintahan dari Daerah Istimewa Aceh lebih menitik beratkan kepada hukum berdasarkan syariat Islam. Karena hal ini sedikit berbeda dengan aturan pemerintahan pusat Negara Republik Indonesia, maka pemerintah pusat memberikan status daerah istimewa untuk Aceh. Langkah ini diambil sebagai bentuk perwujudan dari Pasal 18

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 3.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 4.

Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia merupakan negara kesatuan yang mempunyai berbagai macam kebudayaan dan pemerintahan sendiri antara masing-masing daerah.

3. Daerah Otonomi Khusus Papua

Bagi Provinsi Papua dan Papua Barat diberlakukan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Otonomi khusus adalah kompensasi dari sebuah permintaan merdeka. Akibat dari pemerintah RI tidak memberikan kemerdekaan, maka diberikanlah otonomi khusus. Oleh karena itu, bagi orang Papua, otonomi khusus itu adalah pengganti merdeka.⁷⁷

Minimnya kondisi rakyat Papua disebabkan berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan bersifat sentralistik dan belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Akibatnya terjadi kesenjangan pada hampir semua sektor kehidupan, terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan dan sosial politik.⁷⁸

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat Papua, Pemerintah Pusat memberlakukan Otonomi Khusus di Provinsi Papua melalui UU Otonomi Khusus Papua. Pengertian Otonomi Khusus Papua

⁷⁷ Eriska, *Otonomi Khusus Papua*, Materi Bahan Kuliah, Unair, Surabaya, 2013, hlm. 6.

⁷⁸ Penjelasan Umum UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

berdasarkan UU Otonomi Khusus Papua adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua. Melalui Otonomi Khusus ini diharapkan kesenjangan pembangunan Provinsi Papua dengan daerah lain dapat diminimalisir sekaligus meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakatnya.⁷⁹

Pembentukan UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (selanjutnya disebut UU Otsus Papua) yang mulai berlaku pada tanggal 21 November 2001. Pembentukan otonomi khusus bagi Provinsi Papua ini selaras dengan Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Di dalam Penjelasan Umum UU Otsus Papua dijelaskan bahwa otonomi khusus bagi Provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri dalam kerangka NKRI. Kewenangan yang lebih luas berarti pula tanggung jawab yang lebih besar bagi Provinsi Papua dan rakyat Papua untuk menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemanfaatan kekayaan alam di Provinsi Papua untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat Papua sebagai bagian dari rakyat Indonesia

⁷⁹ Eriska, *op.cit.* hlm. 7.

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian otonomi khusus ini dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam kerangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan Provinsi lain.⁸⁰

4. Daerah Istimewa Yogyakarta

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dimaksud dengan satuan-satuan pemerintahan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada hak asal-usul wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai penerus Kerajaan Mataram, peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, serta balas jasa Presiden Soekarno atas pengakuan raja-raja tersebut yang menyatakan wilayah mereka adalah bagian dari Republik Indonesia. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan wakilnya adalah KGPAA Paku Alam VIII, masing-masing gubernur dan wakil gubernur memiliki masa jabatan seumur hidup.⁸¹

Berdasarkan penegasan undang-undang baik yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang Nomor

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ <http://pkbh.uad.ac.id/perbedaan-antara-daerah-khusus-dan-daerah-istimewa/>

32 Tahun 2004, pengaturan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami perubahan. Artinya apa yang telah ditetapkan UU No. 3 Tahun 1950 jo UU No. 19 Tahun 1950 jo UU No. 9 Tahun 1955 adalah tetap. Setelah lahirnya UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaaan DIY, kedudukan DIY sebagai daerah istimewa semakin kokoh dan memiliki penjelasan normative, karena secara substansif telah ditentukan letak dan posisi keistimewaannya.⁸²

Substansi keistimewaan Yogyakarta terletak kepada keistimewaan Yogyakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah selain sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang meliputi pengakuan secara legal posisi Kasultanan dan Pakualaman sebagai warisan budaya nasional (*national heritage*) dan yang kedua meliputi Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia.⁸³

Perbedaan yang sangat mendasar ada pada bentuk dan susunan pemerintahan terletak pada pengintegrasian Kasultanan dan Pakualaman ke dalam struktur pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekaligus pemisahan wewenang antara struktur pengelola urusan politik dan pemerintahan sehari-hari dengan urusan politik strategis.⁸⁴

Konsekuensi dari pemberian wewenang kepada Kasultanan dan

⁸² Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013, hlm. 139.

⁸³ Cornelis Lay, *Keistimewaan Yogyakarta Monograph and Politics and Government*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008, hlm.40

⁸⁴ *Ibid.*

Pakualaman adalah bahwa *paugeran* yang mengatur tata cara menghasilkan Sultan dan Paku Alam harus menjadi dokumen publik. Demikian pula sumber rekrutmen pemegang kekuasaan sebagai Sultan terbatas pada keturunan Raja.⁸⁵

Alasan pemberian status sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta adalah dalam bidang kebudayaan, pertanahan, serta penataan ruang. Kewenangan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta ini diwujudkan dengan kewenangan penuh dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dan dalam merumuskan Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang ketiga urusan tersebut.

Keistimewaan di bidang kebudayaan dikarenakan pada pertimbangan bahwa Yogyakarta adalah satu-satunya daerah yang mempunyai kasultanan yang masih diakui oleh negara dan pemerintah pusat untuk ikut mengatur pemerintahan di daerah. Alasan lain juga karena Kasultanan dan Paku Alam memiliki budaya yang khas yang mencerminkan kebudayaan jawa yang sangat kental. Sementara itu untuk pemberian kewenangan untuk bidang penataan ruang dan pertanahan didasarkan pada pertimbangan bahwa tanah Kasultanan dan Paku Alam mempunyai fungsi sosial untuk perlindungan bagi kelompok-kelompok marginal.⁸⁶ Alasan lain pemberian keistimewaan dilihat dari sistem penataan ruangnya karena memiliki fungsi kebudayaan. Penataan ruang di kota Daerah Istimewa Yogyakarta tidak hanya semata-mata menyangkut

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

dimensi fisik, tetapi sekaligus menggambarkan filosofi keseimbangan / harmoni yang menjadi fungsi dan fondasi dari kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta.⁸⁷



⁸⁷ *Ibid.*

BAB III
URGENSI PASAL 16 DAN 18 UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN
2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DIY DALAM SISTEM
PEMERINTAHAN DI INDONESIA

A. Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dilarang Turut Serta Dalam Perusahaan dan Berpartai Politik Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012

Pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur seluruh Daerah di Indonesia, mempunyai aturan-aturan tentang penyelenggaraan pemerintah, struktur, dan pengangkatan kepala daerahnya. Dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah ditentukan oleh pemerintah pusat untuk mengatur daerah-daerahnya.

Indonesia memiliki daerah-daerah yang diberikan wewenang sendiri untuk mengatur jalannya pemerintahan di daerah masing-masing, sehingga terkadang ada beberapa daerah yang mempunyai perbedaan dengan sistem pemerintahan di daerahnya baik itu meliputi tentang sistem tata ruang penataan daerah, sistem pemilihan kepala daerah, serta peraturan-peraturan daerah, dan kebijakannya.

Daerah yang mempunyai perbedaan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah biasanya mempunyai Undang-Undang sendiri yang mengatur tentang perbedaannya dengan daerah lainnya.

Sebagai contoh adalah Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam undang-undang tersebut telah diatur sistem pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta mengatur spesifik tentang sistem pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, sistem tata ruang, sistem kelembagaan, kebudayaan serta sistem pertanahannya. Hal ini jelas tidak sama dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur secara umum tentang semua sistem pemerintahan di daerah di Indonesia.

Esensi dari yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilihat bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai keistimewaan yang diakui oleh pemerintah pusat. Bentuk pengakuan dari pemerintah pusat ini dapat dilihat dari pembentukan Undang-Undang 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang cukup alot dan memakan waktu cukup lama dalam pembahasannya.

Banyak pihak yang menentang pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang diangkat dari keturunan Sultan Hamengku Buwono dan juga dari Paduka Paku Alam. Sebagian yang kontra

terhadap keistimewaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta ini menganggap bahwa adanya sebuah kekuasaan yang berbentuk monarki.⁸⁸

Setelah melewati pembahasan yang cukup memakan waktu dan dengan cara yang cukup alot, akhirnya pemerintah pusat mengesahkan dan mengundang Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini menunjukkan bahwa memang pemerintah pusat masih mengakui keistimewaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta ini sebagai warisan kebudayaan yang harus dipertahankan.

Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta tetap seperti dahulu yang berdasarkan pada penetapan yang diambil dari keturunan Sri Sultan Hamengku Buwono untuk Gubernur, dan keturunan Paduka Paku Alam untuk jabatan Wakil Gubernur Daerah Istimewa. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan bentuk baru dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950.

Mekanisme pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta semenjak dinyatakan menggabungkan diri dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia telah diakui oleh Presiden Soekarno sebagai daerah istimewa, karena berbasis kerajaan. Alasan lain Daerah

⁸⁸ <http://www.jogjatrip.com/id/193/pura-pakualaman>

Istimewa Yogyakarta tetap dianggap istimewa sampai sekarang karena daerah istimewa berdasarkan hak asal-usul.

Peraturan tentang pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sejak dulu telah ditetapkan berbeda dengan daerah-daerah provinsi lain yang ada di Indonesia. Bentuk peraturan yang mengatur khusus tentang pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pertama ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950. Aturan itu dikhususkan dan diberikan untuk mengatur tentang pertanahan, pemerintahan, tata kota Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian terjadi penyempurnaan atau pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950.

Meskipun demikian di dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 ditegaskan bahwa Gubernur dan Wakil Gubernur dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan kepada diri sendiri, anggota keluarga, atau kroni, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara atau golongan masyarakat tertentu;
- b. turut serta dalam perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/milik daerah, atau dalam yayasan bidang apa pun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan kepada dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;

- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, atau menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam perkara di pengadilan;
- f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya atau sebagai anggota DPRD DIY sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam rapat Kerja Komisi II DPR RI memberikan pandangan mini Fraksi terhadap RUU Keistimewaan DIY, Fraksi PPP berpandangan sebagai berikut.⁸⁹ “Dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, transparan, efektif, bersih dan berwibawa. Rancangan Undang-Undang ini selain memberikan keistimewaan kepada Sri Sultan Hamengku Buwono dan Sri Pakualam yang ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY, juga memberikan kewajiban kepada Gubernur untuk menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, kepada DPRD setiap akhir tahun dan akhir masa jabatan yang juga di informasinya disebarluaskan kepada masyarakat. Hal ini menunjukkan semangat penyelenggaraan keistimewaan DIY tetap mempedomani prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bahkan dalam pasal 16 mengenai larangan, sudah ditetapkan berbagai ketentuan yang menjadi rambu-

⁸⁹ Lihat dalam Risalah Rapat Kerja Komisi II DPR RI Rancangan UU Dengan Keistimewaan DIY Bidang Pemerintahan Dalam Negeri, Otonomi Daerah, Aparatur Negeradan Reformasi Birokrasi, Kepemiluan, Pertanahan dan Reforma Agraria, 28 Agustus 2012.

rambu agar Gubernur dan Wakil Gubernur benar-benar dapat mencurahkan seluruh waktu, pikiran dan tenaganya untuk kepentingan rakyat Yogyakarta, diantaranya tidak melakukan KKN, tidak turut serta dalam suatu perusahaan, rangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya dan juga dilarang untuk menyalahgunakan wewenang dan lain-lain.”⁹⁰

Selain hal tersebut, dalam Pasal 18 ayat 1(n) Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tidak boleh lagi menjadi anggota parpol agar dapat lebih dekat dengan rakyat, karena Sultan dan Paku Alam sudah ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur DI Yogyakarta dan supaya dapat lebih mengayomi rakyatnya. Kekhususan untuk Yogyakarta itu bahwa gubernurnya tidak boleh menjadi anggota parpol karena melekat pada institusi kesultanan. Jika melihat perspektif demokrasi, setiap warga negara berhak menjadi anggota salah satu partai politik. Namun tidak memungkiri dengan keistimewaan sistem penetapan yang diberikan kepada Yogyakarta dibutuhkan perlakuan khusus bagi kepala daerahnya. Dengan tidak tergabung dalam partai politik, maka tidak ada partai yang bisa mengklaim bahwa sang pemimpin itu kadernya.⁹¹

Kerabat Keraton Yogyakarta yang juga adik tiri Gubernur DIY Sri Sultan HB X, Gusti Bendoro Pangeran Haryo Prabukusumo, menyesalkan adanya klausul dalam Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tentang larangan Sultan terlibat dalam partai politik.

⁹⁰ Ni'matul Huda, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Bandung, Nusa Media, 2013, hal. 185

⁹¹ <http://m.detik.com/sepakbola/berita/1999860/ini-alasan-sultan-hamengkubuwono-x-dan-paku-alam-dilarang-berpolitik>

Setiap warga negara berhak untuk berpolitik dan itu dilindungi undang-undang. Sultan HB X merupakan kader Partai Golkar tapi buktinya dia sosok yang terbuka dan memberikan kesempatan serta perlakuan yang sama terhadap semua parpol. Prabu menyesalkan klausul dalam RUUK sampai mengatur hak politik Sultan dan statusnya dalam partai politik. Hal tersebut itu malah menimbulkan kesan ada konflik kepentingan dengan RUU Keistimewaan DIY. Meski demikian, Prabu menghargai keputusan Sultan yang menyatakan bersedia mengundurkan diri dari parpol. Karena Sultan pun sudah menyampaikan siap mengikuti aturan undang-undang. Semisal tidak ada aturan Sultan harus non partisan, pun tidak ada yang perlu ditakutkan. Sultan menilai bentuk larangan masuk dalam parpol itu bukan sebagai indikasi ada pihak lain yang berupaya menghalanginya berkiprah dalam jenjang politik nasional, seperti Pemilu 2014. Sultan pilih berpikir positif. Jadi alasannya, agar saya menjadi bagian milik seluruh masyarakat. Tim asistensi RUUK DIY sendiri membantah dalam pasal yang dirumuskan di RUUK ada larangan berpolitik bagi Gubernur DI Yogyakarta yang juga Raja Keraton Yogyakarta Sultan. Di dalam Undang Undang (UU) keistimewaan itu tidak ada kata-kata dilarang berpolitik. Yang ada hanya pada waktu Sultan yang otomatis Gubernur dia tidak berpolitik.⁹²

Ketua DPP Golkar Firman Subagyo kurang senang dengan aturan baru di RUUK DIY yang melarang Gubernur DIY berpolitik. Aturan ini dianggap diskriminatif. Namanya politik itu menjadi hak konstitusi setiap WNI,

⁹² <http://m.tempo.co/read/news/2012/08/30/058426336/Kerabat-Sesalkan-Larangan-Sultan-Berpolitik>

jagankan gubernur, presiden saja boleh berpolitik. Sekarang yang namanya UU itu, apakah Pilkada, dan lain-lain syaratnya adalah didukung oleh parpol, artinya bahwa di dalam konstitusi tidak boleh dilarang dalam bentuk peraturan UU apapun, karena berpartai politik adalah kan institusi seseorang, kalau itu dilakukan berarti melanggar hak asasi manusia. Harusnya kalau ingin melarang gubernur berpolitik, maka presiden juga harus dilarang berpolitik. Kalau itu argumentasinya kenapa hanya Sultan. Kalau begitu seharusnya semua jabatan tertinggi tidak boleh diberikan ke elit parpol. Kenapa Sultan Yogya saja yang dibatasi, kenapa Kesultanan lain boleh, sekarang banyak Kesultanan, Surakarta yang boleh masuk dalam Parpol, dari Partai Demokrat ada, PDIP ada, kalau setiap Sultan tidak boleh berpolitik demokrasi kita tumpul. Sekarang adalah larangan orang masuk ke parpol apakah substansial, karena itu melarang hak seseorang secara konstitusi, tidak ada dalam UUD yang melarang warga negaranya berserikat.⁹³

Selain itu salah satu persyaratan untuk calon Gubernur dan Wakil Gubernur DIY antara lain bukan sebagai anggota partai politik dan calon harus membuat surat pernyataan bukan sebagai anggota partai politik. Persyaratan bagi calon kepala daerah lainnya (di luar DIY) tidak ada larangan tersebut, mungkin hal ini dimaksudkan agar Gubernur dan Wakil Gubernur dalam mengemban amanah memimpin DIY tidak membeda-bedakan

⁹³ <http://news.detik.com/berita/2000165/politisi-golkar-melarang-sultan-berpolitik-ruuk-diy-diskriminatif>

masyarakat yang dilayani ataupun terjadi *conflict of interest* dengan kepentingan partainya.⁹⁴

B. Larangan Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY Dalam Pasal 16 dan 18 UU Nomor 13 Tahun 2012 Menurut UUD 1945

Pengisian jabatan Gubernur DIY bersumber dari Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dipimpin Sultan Hamengku Buwono. Wakil Gubernur DIY bersumber dari Kadipaten Pakualam yang dipimpin Adipati Paku Alam. Ada beberapa pasal krusial, absurd, dan kontroversial dalam UUK DIY. Penetapan kepala daerah harus mengikuti persyaratan. Ditambah kepala daerah di Yogyakarta dilarang bergabung ke partai politik. Bukan hanya itu, peraturan UUK DIY tidak hanya melarang Sri Sultan Hamengku Buwono menjadi kader partai politik, tetapi dia juga dilarang berprofesi sebagai advokat, menjadi komisioner BUMN maupun BUMD. Kepemilikan yayasan dalam bidang apa pun tidak boleh. Larangan gubernur dan wakil gubernur tercantum dalam Pasal 16 dan tentang Pemerintah Daerah DIY, Bab V tentang Bentuk dan Susunan Pemerintahan. Gubernur dan Wakil Gubernur Sri Sultan tidak boleh berparpol karena milik masyarakat DIY dan agar tak tersekat kelompok politik tertentu, sehingga sepenuhnya mengabdikan bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat DIY.

UUK DIY yang mensyaratkan Sultan dan Paku Alam tidak boleh menjadi anggota partai tentu merupakan kesesatan demokrasi karena

⁹⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 160.

melupakan nilai-nilai historis. Kalau menelisik sejarah atau rekam jejak Sri Sultan Hemengku Buwono IX, misalnya, tak lepas dari politik. Partai menjadi bagian yang tak terpisahkan dari aktivitas politik pada waktu itu. Dia menjadi lakon politik “wakil presiden” sekaligus Sultan Yogyakarta dan pada akhir hidupnya ditetapkan sebagai pahlawan nasional, namun tetap dicintai rakyatnya dan mampu berdiri di atas semua golongan.⁹⁵

Tentu hal ini melanggar UUD 1945 dan HAM dan diskriminatif karena jabatan presiden/gubernur/bupati adalah jabatan politik. Hampir seluruh gubernur dan bupati maupun presiden adalah anggota, pengurus, dewan pembina, dan ketua umum partai politik. Semua warga negara berhak memilih dan dipilih dan berhak berpartisipasi dalam politik. Itu dijamin undang-undang. Jelas, ini melanggar konstitusi.

Demokrasi baru bisa dikatakan berjalan baik jika dalam negara tersebut terdapat institusi-institusi politik yang dibutuhkan demokrasi, seperti (1) para pejabat publik yang dipilih maupun ditetapkan lewat konsensus (permusyawaratan), (2) kebebasan berpendapat, (3) sumber informasi alternatif (informasi tidak dimonopoli negara), (4) otonomi asosiasional, dan (5) hak kewarganegaraan yang inklusif berpartisipasi dalam politik, termasuk hak dipilih dan memilih.⁹⁶

⁹⁵ Pangi Syarwi, *Mengebiri Hak Politik Sultan, Kepala Departemen Politik dan Pemerintahan PP KAMMI dan Analisis pada Program Pascasarjana (PPs) Fisip Universitas Indonesia*, <http://infokammi.blogspot.co.id/2012/09/mengebiri-hak-politik-sultan.html>

⁹⁶ Ivan Doherty, *Demokrasi Kehilangan Keseimbangannya Masyarakat Sipil Tidak Dapat Menggantian Partai Politik*, National Democratic Institute (NDI), Jakarta, 2014, hlm. 6.

Jika memang itu yang menjadi alasan Sri Sultan dan Pakualam tidak boleh berpolitik, harus juga ada aturan ke depannya pejabat negara seperti presiden, gubernur, wali kota/bupati tak boleh dan harus keluar dari pengurus partai. Logika sederhananya, bukankah setiap warga negara mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum, baik hak maupun kewajibannya. Terlebih jika, menteri dan presiden tidak boleh menjadi ketua umum partai dan pembina partai politik sebab presiden dan menteri adalah seorang pemimpin yang diberi amanah. Mereka harus fokus untuk mengurus rakyat dan mengakomodasi seluruh kehendak rakyat. Apalagi begitu seseorang menjadi presiden, dia tak lagi milik satu partai, golongan, atau faksi. Dia sudah menjadi milik umum dan berdiri di atas semua kelompok. Apa bedanya Sri Sultan Hamengku Buwono dengan gubernur, menteri, bupati, wali kota, yang sama-sama punya hak politik? Mengapa perlakuan UUK DIY berbeda terhadap Sri Sultan Hamengku Buwono? Sementara aturan itu tidak berlaku bagi presiden, menteri, bupati, wali kota, dan gubernur?⁹⁷

Menurut penulis, larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam Pasal 16 dan 18 UU Nomor 13 Tahun 2012 khususnya larangan turut serta dalam perusahaan dan sebagai anggota politik sebenarnya bertentangan dengan UUD 1945. Prinsip kebebasan atau kemerdekaan berserikat ditentukan dalam Pasal 28 UUD 1945 (pra reformasi) yang berbunyi, “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”. Pasal 28 asli ini sama sekali

⁹⁷

http://www.kompasiana.com/www.pangisyarwi.com/mengebiri-hak-politik-sultan_55176beb813311ac689de1b8

belum memberikan jaminan konstitusional secara tegas dan langsung, melainkan hanya menyatakan akan ditetapkan dengan undang-undang. Namun, setelah reformasi, melalui Perubahan Kedua UUD 1945 pada tahun 2000, jaminan konstitusional dimaksud tegas ditentukan dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Dengan demikian UUD 1945 secara langsung dan tegas memberikan jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi (*freedom of association*), kebebasan berkumpul (*freedom of assembly*), dan kebebasan menyatakan pendapat (*freedom of expression*), tidak hanya bagi setiap warga negara Indonesia, tetapi juga bagi setiap orang yang artinya termasuk juga orang asing yang berada di Indonesia.

Setiap orang diberi hak untuk bebas membentuk atau ikut serta dalam keanggotaan atau pun menjadi pengurus organisasi dalam kehidupan bermasyarakat dalam wilayah negara Republik Indonesia. Untuk itu, kita tidak lagi memerlukan pengaturan oleh undang-undang untuk memastikan adanya kemerdekaan atau kebebasan bagi setiap orang itu untuk berorganisasi dalam wilayah negara Republik Indonesia. Hanya saja, bagaimana cara kebebasan itu digunakan, apa saja syarat-syarat dan prosedur pembentukan, pembinaan, penyelenggaraan kegiatan, pengawasan, dan pembubaran organisasi itu tentu masih harus diatur lebih rinci, yaitu dengan undang-undang beserta peraturan pelaksanaannya. Karena itu, dipandang perlu untuk menyusun satu undang-undang baru, terutama untuk menggantikan undang-undang lama yang

disusun berdasarkan ketentuan UUD 1945 sebelum reformasi, yaitu UU No. 8 Tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.⁹⁸

Namun tentang adanya larangan dalam pasal 16 dan 18 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan Gubernur dan Wakil Gubernur turut serta dalam perusahaan dan bukan anggota partai politik dibolehkan karena mengingat bahwa adanya Otonomi Khusus di DIY. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 25 ditegaskan, “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang diberlakukan pula “ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-Undang lain”. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi DKI, NAD, PAPUA dan DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-undang tersendiri.⁹⁹

⁹⁸ <http://jimlyschool.com/read/analisis/274/mengatur-kebebasan-berserikat-dalam-undangundang/>

⁹⁹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 149.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan permasalahan dan pembahasan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. a). Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilarang turut serta dalam perusahaan dan berpartai politik menurut Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 dengan alasan bahwa agar dapat lebih dekat dengan rakyat, tidak melakukan KKN, agar tidak membuat keputusan secara khusus yang hanya menguntungkan golongan tertentu, dapat mengayomi masyarakat, dan tidak terjadi *conflict of interest* dengan kepentingan partainya
- b). Larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan Pasal 16 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan turut serta dalam perusahaan dengan alasan agar tidak terjadi kebijakan yang menguntungkan diri sendiri, keluarga dan golongan tertentu bahwa bertentangan dengan UUD NRI 1945 khususnya pasal 28D (2) yang menyatakan “Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”

2. a). Larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan turut sebagai anggota politik bertentangan dengan UUD NRI 1945 dengan alasan bahwa, jabatan presiden/gubernur/bupati adalah jabatan politik. Hampir seluruh gubernur dan bupati maupun presiden adalah anggota, pengurus, dewan pembina, dan ketua umum partai politik. Pada Perubahan Kedua UUD 1945, jaminan konstitusional dimaksud tegas ditentukan dalam Pasal 28 yang berbunyi “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang” dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Dengan demikian UUD 1945 secara langsung dan tegas memberikan jaminan kebebasan untuk berserikat atau berorganisasi.

b). Adanya larangan dalam UU NO. 13 Tahun 2012 diperbolehkan karena adanya Otonomi Khusus di DIY dan adanya Undang-Undang khusus tersendiri untuk mengatur kekhususan di DIY. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 25 ditegaskan, “Daerah-daerah yang memiliki status istimewa dan diberikan otonomi khusus selain diatur dengan Undang-Undang diberlakukan pula “ketentuan khusus yang diatur

dalam Undang-Undang lain”. Ketentuan dalam UU ini berlaku bagi DKI, NAD, PAPUA dan DIY sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri.

c). Kekhususan DIY karena Srisultan dan Paku Alam sudah ditetapkan menjadi Gubernur dan Wakil gubernur dan tidak boleh menjadi anggota parpol karena melekat pada institusi kesultanan, dengan keistimewaan sistem penetapan ini yang diberikan pada DIY dibutuhkan perlakuan khusus bagi kepala daerahnya.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, maka penulis dapat memberikan saran sebagai berikut:

Larangan bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 dan Pasal 18 UU No. 13 Tahun 2012 khususnya larangan turut serta dalam perusahaan dan bukan anggota politik sebaiknya dihapus saja, karena seakan-akan larangan tersebut bertentangan dengan UU di atasnya yaitu UUD NRI 1945 walaupun ada kekhususan dalam DIY yang bisa mengatur larangan tersebut. Sebaiknya pemerintah melakukan pengawasan khusus terhadap kepala daerah tidak hanya kepala daerah DIY saja namun seluruh daerah di Indonesia agar tidak terjadi penyalahgunaan jabatan dan conflict of interest. Dalam hal ini peran serta masyarakat sangat penting.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan Edisi Ketiga (Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani)*, Jakarta, Penerbit Prenada Media Group, 2008.
- Abdul Aziz Hakim, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006.
- Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.
- Adhi Darmawan, *Jogja Bergolak; Diskursus Keistimewaan DIY dalam Ruang Publik*, Kepel Press, Yogyakarta, 2010.
- Agus Dwiyanto dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Gava Media, Yogyakarta, 2010.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FSH UII Press, Yogyakarta, 2002.
- C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan. 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005.
- Cholisin, dkk., *Dasar-dasar Ilmu Politik*, FIS UNY, Yogyakarta, 2005.
- Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, makalah seminar di LAN Jatinagor 26 November 2012.
- Cornelis Lay, *Keistimewaan Yogyakarta Monograph and Politics and Government*, Fisipol UGM, Yogyakarta, 2008.
- Djohermansyah Djohan, "Desentralisasi Asimetris Aceh", *Jurnal Sekretariat RI* No. 15, Februari 2010.
- Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, Jakarta, 2009.
- Eriska, *Otonomi Khusus Papua*, Materi Bahan Kuliah, Unair, Surabaya, 2013

- H. Mustamin DG. Matutu dkk, *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1999.
- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007.
- Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992.
- I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2009.
- Indra Iswara, *Ranjau-Ranjau Otonomi Daerah*, Pondok Edukasi, Solo, 2002.
- Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986.
- Ivan Doherty, *Demokrasi Kehilangan Keseimbangannya Masyarakat Sipil Tidak Dapat Menggantikan Partai Politik*, National Democratic Institute (NDI), Jakarta, 2014.
- Jean Baechler, *Demokrasi; Sebuah Tinjauan Analitis*, Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Paang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2005.
- M. Solly Lubis, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1982.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005.
- Muhammad Ahlul Amri Buana, *Keistimewaan Daerah Dalam Konstitusi (Studi Kasus Keistimewaan Yogyakarta)*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2013.
- Muchyar Yara, Mencari Model Demokrasi Ala Indonesia, makalah disampaikan dalam *Simposium Nasional* yang diselenggarakan oleh Komisi Kebudayaan dan Komisi Ilmu-Ilmu Sosial Alademi Ilmu Pengetahuan Indonesia (AIPI), 2006.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005.

_____, *Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Perdebatan Konstitusi dan Perundang-undangan di Indonesia*, Nusa Media, Bandung, 2013.

_____, *Desentralisasi Asimetris dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus*, Nusa Media, Bandung, 2014.

Pandji Santosa, "Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat", Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unla, 2010.

Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Cet. 10. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2008.

Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1987.

Rondinelli dalam Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Penerbit: Salemba Empat, Jakarta, 2009.

Sarundajang, *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Sekretariat Jendar MPR RI, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta, 2001.

Soebardjo, *Keistimewaan Daerah Istimewa Aceh, Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan*, Bahan Kuliah, Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan, Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2012.

Syaukani., Afan Gaffar dan Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.

SF Marbun dan Moh Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000.

The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988.

Thomas H. Greene, dkk, *Political Institution*, diterjemahkan oleh Paul Rosyadi, *Lembaga-Lembaga Politik*, IND-HILL CO, 1984.

Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi dalam Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011.

Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003.

Zaidan Nawawi, "Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik" (*Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang baik*).

B. Koran dan Media Internet

Irfan Ridwan Maksum, *Otonomi Yogyakarta*, 3 Desember 2010, *Kompas*.

Pangi Syarwi, *Mengebiri Hak Politik Sultan, Kepala Departemen Politik dan Pemerintahan PP KAMMI dan Analisis pada Program Pascasarjana (PPs) Fisip Universitas Indonesia*, <http://infokammi.blogspot.co.id/2012/09/mengebiri-hak-politik-sultan.html>

<http://jimlyschool.com/read/analisis/274/mengatur-kebebasan-berserikat-dalam-undangundang/>

<http://www.jogjatrip.com/id/193/pura-pakualaman>

http://www.kompasiana.com/www.pangisyarwi.com/mengebiri-hak-politik-sultan_55176beb813311ac689de1b8

<http://m.detik.com/sepakbola/berita/1999860/ini-alasan-sultan-hamengkubuwono-x-dan-paku-alam-dilarang-berpolitik>

<http://m.tempoco.co/read/news/2012/08/30/058426336/Kerabat-Sesalkan-Larangan-Sultan-Berpolitik>

<http://news.detik.com/berita/2000165/politisi-golkar-melarang-sultan-berpolitik-ruuk-diy-diskriminatif>

C. Perundang-undangan

UUD NRI 1945

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang No. 13 Tahun 2012

